

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Salatiga merupakan kota kecil yang terletak di kaki gunung Merbabu. Kota yang hari jadinya ditetapkan pada 24 Juli tahun 750 Masehi ini, secara administratif terdiri dari 4 kecamatan yaitu Sidorejo, Sidomukti, Argomulyo, dan Tingkir serta terdiri atas 22 kelurahan. Kota yang beriklim sejuk ini memiliki sejarah panjang eksistensinya semenjak zaman penjajahan hingga zaman kemerdekaan. Pada zaman penjajahan Belanda telah cukup jelas batas dan status Kota Salatiga yang berdasarkan Staatblad 1917 No. 266 mulai 1 Juli 1917 didirikan *Staad Gemente* Salatiga yang daerahnya terdiri dari 9 desa, yang kemudian diperbarui dengan adanya Staatblad 1923 No. 393 dan dicabut dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 1995 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kecil Dalam Lingkungan Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Berdasarkan kesadaran bersama dan didorong kebutuhan areal pembangunan demi pengembangan daerah, muncul gagasan mengadakan pemekaran wilayah yang dirintis tahun 1983. Kemudian terealisasi tahun 1992 dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 69 tahun 1992 yang menetapkan Salatiga terdiri atas 4 Kecamatan yang terdiri dari 22 Kelurahan. Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 22

tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Kotamadya Daerah Tingkat II Salatiga berubah penyebutannya menjadi Kota Salatiga dengan sesantinya “HATI BERIMAN”, yang ditetapkan dalam Perda Kotamadya Tingkat II Salatiga Nomor 10 Tahun 1993 tentang Penetapan Semboyan Kota Salatiga Hati Beriman.

Kota Salatiga memiliki peranan yang cukup penting di sepanjang sejarah kemerdekaan Indonesia. Bangunan bersejarah peninggalan masa kolonial Belanda menjadi kekhasan dan daya tarik tersendiri yang dapat dijadikan aset kekayaan Kota Salatiga. Berdasarkan kajian dan identifikasi yang dilakukan BAPPEDA Kota Salatiga dan BPCB Jawa Tengah tahun 2009, tercatat ada 144 obyek bangunan bersejarah.¹ Problematika terkait cagar budaya di Kota Salatiga ini penting untuk diteliti oleh karena adanya fakta di lapangan bahwa sejumlah bangunan bersejarah yang ada di Kota Salatiga di antaranya sudah rusak maupun hilang digantikan dengan bangunan-bangunan baru yang beralih fungsi dari yang sebelumnya atau bahkan justru mangkrak tidak terawat. Penelitian ini berjudul **Perlindungan Hukum terhadap Cagar Budaya di Kota Salatiga**. Eksistensi cagar budaya ini secara hukum dilindungi dengan adanya UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Cagar budaya

¹ Hasil Kajian dan Identifikasi Bangunan Bersejarah Kota Salatiga Tahun 2009 kerjasama antara BAPPEDA Kota Salatiga dan Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Jawa Tengah.

sendiri dapat dibagi atas benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya, dan kawasan cagar budaya.²

Namun demikian, pada penelitian ini peneliti akan memfokuskan obyek penelitian pada bangunan bersejarah yang berpotensi dan diduga sebagai cagar budaya. Kekhasan bangunan bersejarah peninggalan masa kolonial Belanda yang ada di Kota Salatiga seharusnya dapat menjadi aset dan potensi kekayaan Kota Salatiga yang harus dilindungi dan dilestarikan eksistensinya. Di dalam UU Nomor 11 Tahun 2010 pada Pasal 95 secara jelas menegaskan bahwa pemerintah dan atau pemerintah daerah mempunyai tugas melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya.

Menyoal tentang upaya pelestarian cagar budaya sangat erat kaitannya dengan tanggung jawab generasi saat ini terhadap generasi masa depan, yang juga memiliki hak yang sama untuk menikmati kekayaan bangsa ini, salah satunya dengan keberadaan warisan budaya bangsa yang masih terjaga hingga saat ini. Tindakan tersebut merupakan cerminan atas satu prinsip universal yakni prinsip *intergeneration justice* (keadilan antar generasi) yang berpandangan bahwa penting bagi generasi yang hidup di masa sekarang untuk turut memperhatikan hak-hak generasi di masa mendatang. Artinya

² Lihat UU Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Bab I, Pasal 1.

bahwa generasi saat ini menyadari bahwa generasi mendatang juga memiliki hak yang sama untuk menikmati dan turut menjaga eksistensi cagar budaya yang memiliki nilai sejarah yang tinggi dan merupakan wujud nyata dari warisan budaya bangsa. Harapannya adalah supaya generasi mendatang tidak hanya mengetahui warisan budaya bangsa yang berupa cagar budaya melalui teks buku atau cerita-cerita lisan saja, melainkan ketika keberadaan cagar budaya itu masih terlindungi dan terawat hingga sekarang, generasi mendatang dapat memperoleh haknya untuk juga menikmati dan turut serta melindungi eksistensi cagar budaya.

Keadilan merupakan salah satu tujuan dari usaha perlindungan hukum yang sangat diharapkan dapat terwujud. Prinsip keadilan antargenerasi mengandung makna bahwa pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup oleh generasi sekarang tidak boleh mengorbankan kepentingan atau kebutuhan generasi masa mendatang atas sumber daya alam dan lingkungan hidup. Prinsip keadilan antargenerasi ini diharapkan dapat menjadi dasar bagi pengembangan hukum lingkungan nasional maupun hukum internasional.³

Hal tersebut diperkuat pula dengan adanya asas tanggung jawab Negara, bahwa di satu sisi Negara menjamin bahwa sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat,

³Takdir Rahmadi. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm.15.

baik generasi masa kini maupun generasi mendatang⁴ atau dengan kata lain asas keberlanjutan (bentuk penguatan terhadap prinsip keadilan antargenerasi) ini mempunyai makna bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi.⁵

Pada kenyataannya, sejumlah bangunan bersejarah kini sudah hilang, beralih fungsi, dan bahkan menjadi kehilangan nilai sejarah dan unsur estetika sebagai warisan budaya karena kondisi yang mangkrak tidak terawat. Salah satu contohnya adalah eks kantor Kodim⁶ yang merupakan salah satu bangunan bersejarah yang rencananya akan dibangun menjadi sebuah mall atau pusat perbelanjaan, setelah cukup lama dibiarkan mangkrak tidak terawat. Contoh lain yang dapat peneliti uraikan di sini dan menambah daftar panjang hilangnya bangunan bersejarah di Kota Salatiga adalah salah satu obyek bangunan bersejarah dengan nomor inventaris 11-73/Sla/115, yaitu rumah tinggal DR. Muwardi yang di penghujung tahun 2012, hancur rata dengan tanah karena bangunan tersebut oleh ahli waris DR. Muwardi telah dijual. Berdasarkan sumber pemberitaan media massa *online*

⁴Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm.25.

⁵Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm.113.

⁶Eks Kodim IV/ Diponegoro Korem 073/ Makutarama tercatat sebagai BCB dengan nomor inventaris 11-73/Sla/018, sumber www.cagarbudayasalatiga.com, diunduh 3 Maret 2014 Pukul 19.13 WIB.

mengungkapkan bahwa saat diwawancarai, Kepala Dishubkombudpar yang kala itu menjabat mengatakan bahwa pihaknya baru mengetahui bangunan itu dirusak setelah bangunan roboh dan pihaknya juga akan menelusuri siapa pemiliknya.⁷

Otonomi daerah berimplikasi terhadap diaturnya kewenangan yang bukan kewenangan pemerintah pusat menjadi kewenangan pemerintah daerah. UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, dalam Pasal 95 mengatur bahwa, pemerintah dan atau pemerintah daerah mempunyai tugas melakukan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan cagar budaya. Tegas dinyatakan bahwa perlindungan, pengembangan, serta pemanfaatan cagar budaya menjadi tugas pemerintah pusat dan atau pemerintah daerah.

Prinsip otonomi daerah menggunakan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Menurut Marsono⁸, dikatakan bahwa daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

⁷ Sumber <http://regional.kompas.com/read/2012/10/30/12245673/twitter.com> , diunduh pada tanggal 3 Maret 2014 pukul 19.27 WIB.

⁸ Marsono, *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*. (Jakarta: Eko Jaya, 2005), hlm. 71.

Pelestarian cagar budaya merupakan bagian dari urusan pemerintah bidang pariwisata. Menurut Abdul Latief,⁹ urusan pemerintahan yang diserahkan itu telah menjadi urusan rumah tangga daerah, oleh karena meskipun urusan yang diserahkan tidak tegas memberikan wewenang mengatur kepada daerah yang bersangkutan tetapi Pemerintah Daerah tetap mempunyai prakarsa atau inisiatif untuk mengatur dalam rangka melaksanakan dan mengurus urusan bidang pariwisata tersebut.

Memperhatikan tupoksi Dishubkombudpar Kota Salatiga yang dalam hal ini merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang bertanggungjawab melakukan pengawasan terhadap bangunan bersejarah di Kota Salatiga, pihaknya menyampaikan bahwa tindakan pengawasan yang dilakukan dalam upaya pelestarian cagar budaya masih dalam tahap sosialisasi, yakni dengan mengundang para pemilik atau pengelola bangunan bersejarah yang ada di Kota Salatiga.¹⁰ Adapun tupoksi Bidang Kebudayaan dan Pariwisata yaitu mempunyai tugas pokok menyusun rencana kegiatan teknis, memberikan pertimbangan, rekomendasi dan melaksanakan pengembangan dibidang kebudayaan dan pariwisata serta

⁹ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakanaksanaan pada Pemerintahan Daerah*. (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 207

¹⁰ Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasi Kebudayaan Dishubkombudpar Kota Salatiga (Ibu Lilla Erijianti) pada tanggal 25 Maret 2014, pukul 09.00 WIB di Kantor Dishubkombudpar Kota Salatiga.

melakukan pengendalian, penilaian, monitoring dan evaluasi atas pelaksanaan tugas.¹¹

Perlindungan hukum merupakan tindakan yang penting dalam upaya melindungi dan menjaga keutuhan cagar budaya dari kepunahan dan kerusakan. Peraturan perundang-undangan yang jelas merupakan bentuk perlindungan hukum yang memberikan kepastian hukum dalam rangka penanganan atau penyelesaian persoalan hukum, dalam hal ini kaitannya dengan eksistensi cagar budaya.

Perlindungan terhadap eksistensi cagar budaya dapat dikatakan merupakan suatu upaya penyelamatan eksistensi cagar budaya yang mempunyai nilai sejarah (*historical*) yang tinggi, yakni dengan upaya pencegahan dan penanggulangan bahaya atau ancaman yang timbul dari alam maupun manusia. Sementara sebagai upaya yuridis, upaya perlindungan ini dilakukan dengan berdasarkan pada aturan-aturan atau norma-norma hukum yang berlaku.

Adapun dua bentuk perlindungan hukum, yaitu perlindungan hukum secara preventif dan perlindungan hukum secara represif.¹² Perlindungan hukum secara preventif dimaksudkan bahwa rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau memberikan pendapat sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang

¹¹ Sumber: dishubkombudpar.salatigakota.go.id/wisata.php, diunduh pada tanggal 27 Maret, pukul 20.15 WIB.

¹² Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm.2.

definitif. Perlindungan hukum secara preventif ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sebaliknya perlindungan hukum secara represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Penegakan hukum dan perlindungan hukum terhadap cagar budaya di Indonesia masih sangat lemah. Hal tersebut dibuktikan dengan banyaknya bangunan cagar budaya yang dialihfungsikan dengan dalih pembangunan. Pada prinsipnya, cagar budaya merupakan aset berharga yang tidak mungkin ditemukan lagi di masa kini maupun masa mendatang, untuk itulah perlu dilakukan upaya perlindungan dan pelestarian.

1.2. Rumusan Masalah

Urgensi perlindungan hukum terhadap eksistensi cagar budaya, dalam hal ini bangunan bersejarah di Kota Salatiga merupakan hal yang penting untuk diperhatikan. Aturan hukum yang jelas dan pasti menjadi faktor yang penting, mengingat eksistensi cagar budaya tidak hanya berhenti pada kepentingan generasi sekarang tetapi juga berpengaruh pada hak yang dimiliki generasi mendatang untuk dapat menikmati dan melestarikan warisan budaya yang ada tersebut.

Bertolak dari latar belakang masalah di atas, maka ruang lingkup permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana membangun model perlindungan hukum terhadap cagar budaya yang ada di Kota Salatiga?
2. Bagaimana praktek perlindungan hukum terhadap bangunan bersejarah di Kota Salatiga?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Mengetahui pola atau model perlindungan hukum yang tepat digunakan untuk perlindungan cagar budaya yang ada di Kota Salatiga.
2. Memberikan gambaran tentang pengaturan dan pelaksanaan perlindungan hukum terhadap bangunan bersejarah yang ada di Kota Salatiga.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

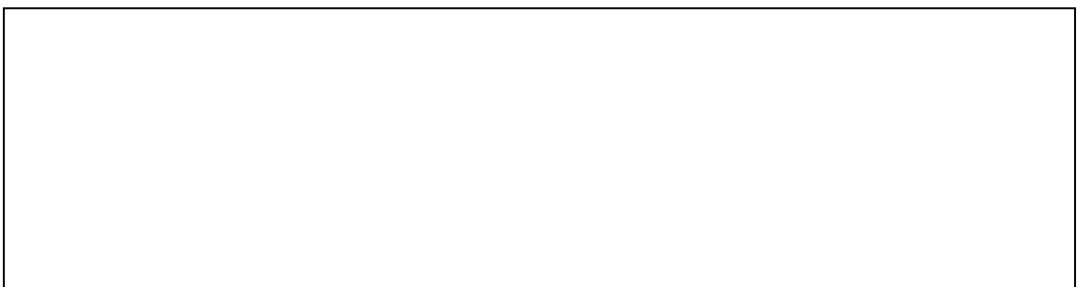
1. *Secara teoritis*, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmiah bagi ilmu pengetahuan khususnya di bidang Hukum Tata Negara, terkait pemahaman teoritis tentang peran serta pemerintah bersama masyarakat dalam

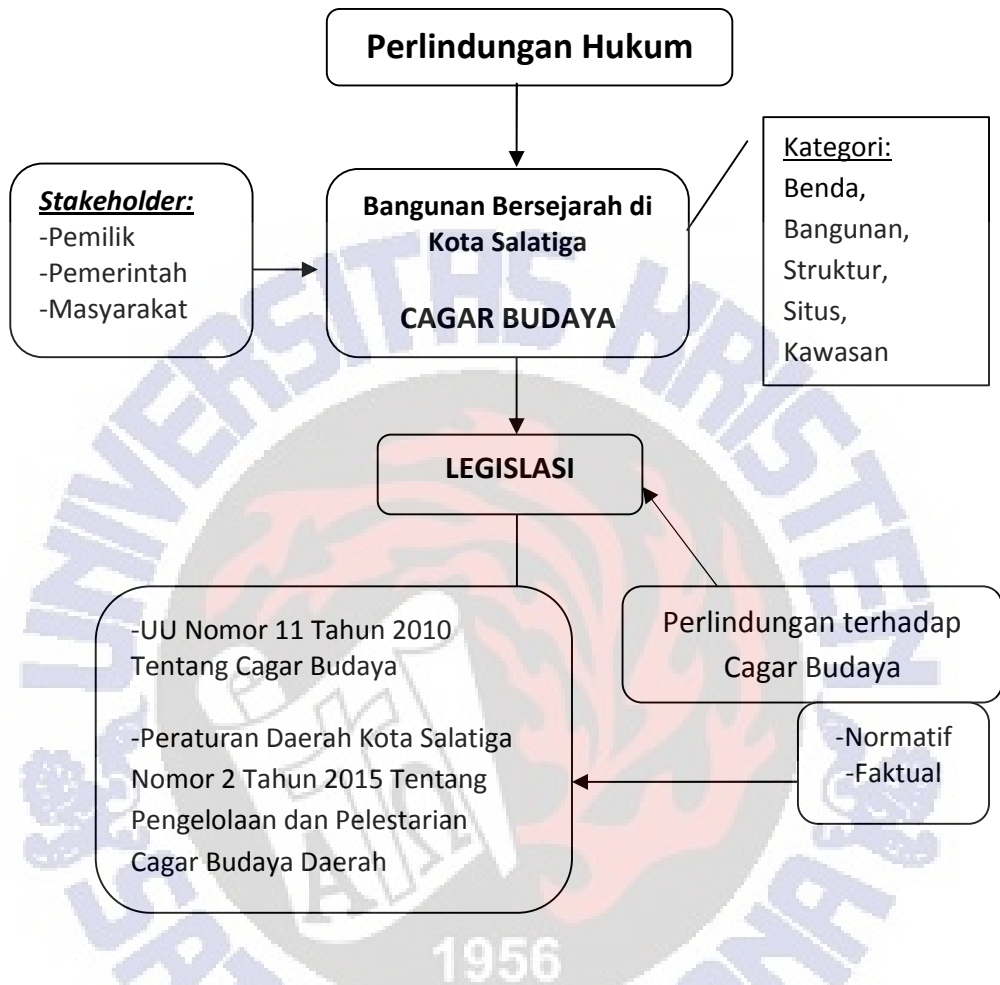
memberikan perlindungan hukum terhadap eksistensi Cagar Budaya di Kota Salatiga.

2. *Secara praktis*, hasil penelitian yang berfokus pada gagasan konstruksi pembaharuan hukum ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan sumbangan pemikiran serta memberikan kontribusi yang konkret dalam upaya melindungi eksistensi Cagar Budaya di Kota Salatiga yang memerlukan keterlibatan aktif antara pemerintah bersama dengan masyarakat.

1.5. Kerangka Teori

Skema 1.1. Kerangka Pikir Penelitian





Deskripsi:

Bangunan bersejarah yang ada di Kota Salatiga menjadi aset warisan budaya yang memiliki kontribusi terhadap perjalanan panjang kemerdekaan Indonesia. Bangunan-bangunan bersejarah yang memperlihatkan gaya arsitektur di era kolonial yang ada di Salatiga kondisinya saat ini diantaranya telah mengalami alih fungsi dari bangunan yang sebelumnya, hilang, rusak, maupun mangkrak tidak

terawat. Perlindungan terhadap eksistensi bangunan-bangunan tersebut sangat penting untuk dilakukan, mengingat bangunan-bangunan tersebut diidentifikasi sebagai cagar budaya, sehingga perlu ada langkah penetapan sebagai bangunan cagar budaya. Peran serta dari para pemangku kepentingan (*stakeholder*), yaitu pemilik, pemerintah, serta masyarakat sangat diperlukan dalam upaya perlindungan terhadap bangunan-bangunan bersejarah tersebut. Payung hukum yang digunakan untuk upaya perlindungan terhadap cagar budaya adalah UU Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, dan sementara itu pada tahun 2015 Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya Daerah telah ditetapkan. Menyoal tentang perlindungan hukum, erat kaitannya dengan sistem hukum yang diterapkan serta faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum itu sendiri. Dengan adanya unsur-unsur tersebut di atas, diharapkan masalah penelitian ini dapat terjawab dan hasil dari penelitian ini dapat memberikan pandangan dan kontribusi yang bermanfaat bagi eksistensi bangunan-bangunan bersejarah yang ada di Kota Salatiga.

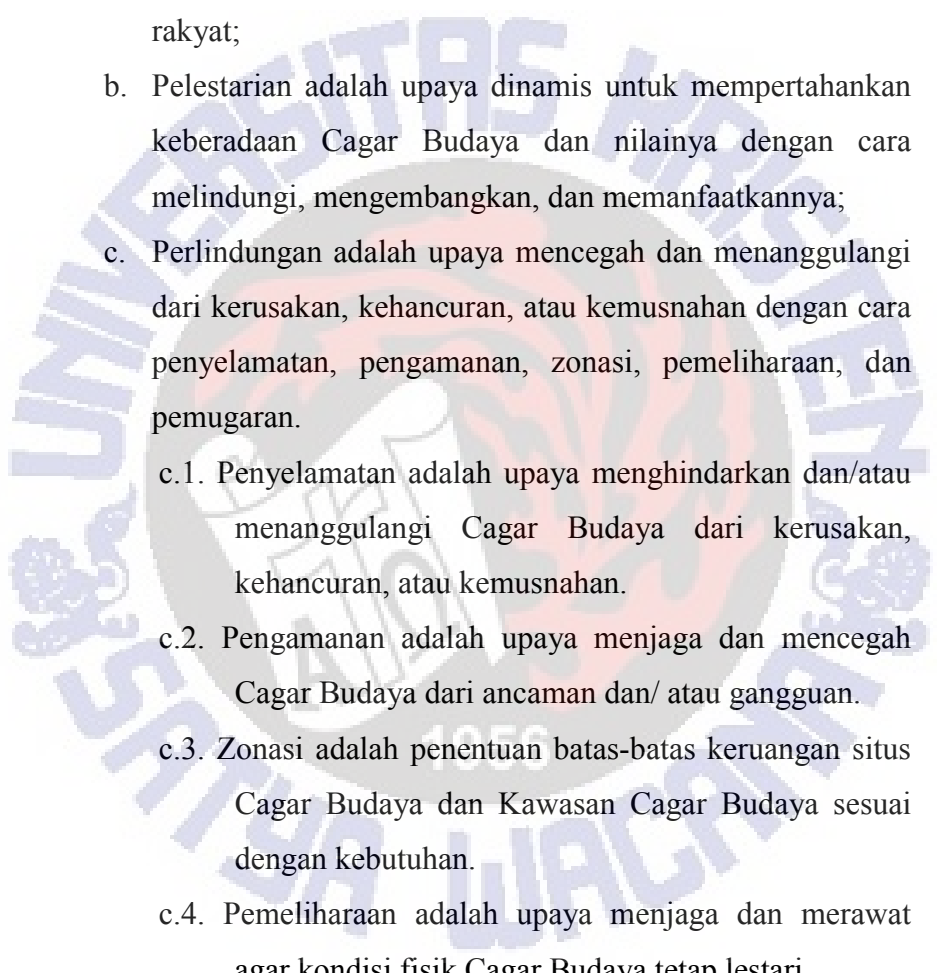
1.6. Landasan Teori

Sebagai kekayaan budaya bangsa, cagar budaya merupakan wujud pemikiran dan perilaku kehidupan manusia yang penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan dalam kehidupan

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sehingga perlu dilestarikan dan dikelola secara tepat melalui upaya perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan dalam rangka memajukan kebudayaan nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut UU Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, cagar budaya adalah warisan budaya bersifat kebendaan berupa benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya, dan kawasan cagar budaya.

Berdasarkan kajian dan identifikasi yang dilakukan BAPPEDA Kota Salatiga dan BPCB Jawa Tengah tahun 2009, tercatat ada 144 obyek bangunan bersejarah.¹³ Dalam kenyataannya, sejumlah bangunan bersejarah tersebut dalam kondisi yang masih terawat dengan baik, dalam kondisi alih fungsi, dan bahkan ada yang mangkrak tidak terawat. Berdasarkan kondisi tersebut dan mengacu dari UU Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya, setidaknya harus ada beberapa upaya atau tindakan yang ditempuh, yaitu pengelolaan, pelestarian, dan perlindungan (mencakup penyelamatan, pengamanan, pemeliharaan, pengembangan, serta pemugaran). Adapun penjelasan dari masing-masing tindakan tersebut menurut UU Nomor 11 Tahun 2010, yaitu:

¹³ Hasil Kajian dan Identifikasi Bangunan Bersejarah Kota Salatiga Tahun 2009 kerjasama antara BAPPEDA Kota Salatiga dan Balai Pelestarian Peninggalan Purbakala Jawa Tengah.

- 
- a. Pengelolaan adalah upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan Cagar Budaya melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat;
 - b. Pelestarian adalah upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan Cagar Budaya dan nilainya dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya;
 - c. Perlindungan adalah upaya mencegah dan menanggulangi dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan dengan cara penyelamatan, pengamanan, zonasi, pemeliharaan, dan pemugaran.
 - c.1. Penyelamatan adalah upaya menghindarkan dan/atau menanggulangi Cagar Budaya dari kerusakan, kehancuran, atau kemusnahan.
 - c.2. Pengamanan adalah upaya menjaga dan mencegah Cagar Budaya dari ancaman dan/ atau gangguan.
 - c.3. Zonasi adalah penentuan batas-batas keruangan situs Cagar Budaya dan Kawasan Cagar Budaya sesuai dengan kebutuhan.
 - c.4. Pemeliharaan adalah upaya menjaga dan merawat agar kondisi fisik Cagar Budaya tetap lestari.
 - c.5. Pemugaran adalah upaya pengembalian kondisi fisik Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan Struktur Cagar Budaya yang rusak sesuai dengan

keaslian bahan, bentuk, tata letak, dan/atau teknik pengerjaan untuk memperpanjang usianya.

Sebagai *common heritage of mankind*¹⁴ (warisan leluhur), eksistensi atau keberadaan cagar budaya penting untuk dijaga dan dilestarikan, terkhusus dalam penelitian ini lebih berfokus pada bangunan bersejarah yang diidentifikasi sebagai cagar budaya yang ada di Kota Salatiga. Melihat kenyataan yang terjadi di lapangan, sejumlah bangunan bersejarah telah hilang, mangkrak, dan bahkan sudah beralih fungsi, tentu hal tersebut perlu mendapatkan perhatian secara khusus. Mengapa demikian? Sebuah prinsip universal *intergeneration justice/equity*, mengingatkan kembali pada kita bahwa generasi yang ada sekarang ini memiliki tanggung jawab terhadap generasi mendatang. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, dapat dipahami bagaimana generasi mendatang pun memiliki hak untuk bisa melihat, menikmati, bahkan menjaga serta melestarikan eksistensi cagar budaya yang merupakan warisan budaya bangsa yang menyimpan banyak cerita sejarah dan sebagai bukti asli perjuangan di masa lampau yang patut untuk dibanggakan. Dengan melihat fakta yang terjadi di lapangan, bahwa sejumlah bangunan bersejarah di Kota Salatiga telah hilang, mangkrak, dan bahkan sudah beralih fungsi, maka perlu dipikirkan adanya upaya

¹⁴ Edi Sedyawati. *Warisan Budaya Tak Benda*. (Jakarta: PPKB-LPUI, 2003), hlm.6.

perlindungan hukum terhadap eksistensi cagar budaya yang ada di Kota Salatiga.

Perlindungan hukum sendiri secara sederhana dapat dipahami sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Terdapat dua (2) macam perlindungan hukum, yaitu yang bersifat preventif dan represif. Menurut Hadjon¹⁵, perlindungan hukum preventif yaitu perlindungan hukum dimana kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif, sementara perlindungan hukum represif yaitu bentuk perlindungan hukum yang lebih ditujukan pada penyelesaian sengketa. Di samping itu, perlindungan hukum merupakan implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada prinsip Negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Pertanyaan yang kemudian cukup mengusik adalah apakah perlindungan hukum terhadap cagar budaya di Kota Salatiga sudah berjalan sebagaimana mestinya? Salah satu tujuan hukum yang ingin diwujudkan dari upaya perlindungan hukum adalah terwujudnya keadilan. Jika kemudian prinsip *intergeneration justice/ equity* atau prinsip keadilan antargenerasi menjadi poin yang perlu diperhatikan juga, generasi mendatang kelak

¹⁵ Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, op.cit., hlm.2.

tentunya sudah tidak bisa lagi mendapatkan haknya untuk bisa menikmati dan melestarikan warisan budaya bangsa yang berupa cagar budaya yang mana merupakan bukti asli perjuangan pahlawan kita di masa lampau, jika mulai dari sekarang saja kondisi bangunan bersejarah di Kota Salatiga sudah sedemikian memprihatinkan.

Prinsip keadilan antargenerasi mengandung makna bahwa pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup oleh generasi sekarang tidak boleh mengorbankan kepentingan atau kebutuhan generasi masa mendatang atas sumber daya alam dan lingkungan hidup. Prinsip keadilan antargenerasi ini diharapkan dapat menjadi dasar bagi pengembangan hukum lingkungan nasional maupun hukum internasional.¹⁶ Hal tersebut diperkuat pula dengan adanya asas tanggung jawab Negara, bahwa di satu sisi Negara menjamin bahwa sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat, baik generasi masa kini maupun generasi mendatang¹⁷ atau dengan kata lain asas keberlanjutan (bentuk penguatan terhadap prinsip keadilan antargenerasi) ini mempunyai makna bahwa setiap orang

¹⁶Takdir Rahmadi. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm.15.

¹⁷Syahrul Machmud, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm.25.

memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi.¹⁸

Indonesia sebagai Negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Pengamalan tiap-tiap sila untuk diimplementasikan di dalam setiap sendi kehidupan berbangsa dan bernegara, tentu tidak bisa dipandang sebelah mata. Pancasila dinyatakan sebagai sumber dari segala sumber hukum, yakni mencakup pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita politik mengenai sifat, bentuk dan tujuan Negara, cita-cita moral mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan dari budi nurani manusia.¹⁹ Dalam kaitannya dengan penelitian ini, secara tegas prinsip keadilan untuk mewujudkan keadilan antargenerasi juga mewujudkan dalam sila kelima Pancasila yaitu *keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*. Menurut pandangan Soekarno,²⁰ Indonesia yang terdiri dari berbagai macam suku bangsa akan dapat mencapai keadilan sosial apabila rakyat Indonesia telah dipersatukan menjadi satu bangsa, yaitu bangsa Indonesia. Soekarno berpandangan

¹⁸Muhammad Akib, *Politik Hukum Lingkungan*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm.113.

¹⁹Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011 cet.kesebelas), hlm. 52-53.

²⁰Saafroedin Bahar, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 29 Mei 1945-19 Agustus 1945 Edisi Kedua*. Sekretaris Negara RI. (Jakarta, 1995), hlm.71-82.

bahwa keadilan sosial tidak bisa terlepas dari usaha mempersatukan bangsa dan gerakan ‘gotong royong’. Dengan kata lain, bangsa yang mau bersatu dan mau bekerjasama akan dapat memahami nilai keadilan sosial.

Sejumlah bangunan bersejarah di Kota Salatiga yang kini dalam kondisi hilang, mangkrak tidak terurus, bahkan yang telah beralih fungsi ini erat kaitannya dengan pembangunan ekonomi, seperti misalnya karena status bangunan adalah milik perorangan, sementara si pemilik sudah tidak tinggal di Salatiga lagi atau alasan lain yang mengakibatkan si pemilik memutuskan untuk menjual aset tersebut. Dengan demikian, sangat penting untuk membangun komitmen yang tinggi dari pemerintah (*political will*) dan kesadaran masyarakat, serta kepedulian dari para pemilik modal akan eksistensi cagar budaya di Kota Salatiga. Pemerintah sebagai *pioneer* dalam pembuatan kebijakan, sehingga tanpa adanya komitmen yang tinggi dari pemerintah sangatlah mustahil untuk memberikan perlindungan terhadap komponen lingkungan hidup dan sumber daya alam,²¹ termasuk dalam hal ini adalah eksistensi cagar budaya.

Desentralisasi²² mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan

²¹Samsul Wahidin, *Dimensi Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm.194-195.

²² Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, op.cit., hlm.112.

dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahkan dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan. Jika menilik kembali UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, secara jelas pada pasal 9 tertuang mengenai klasifikasi urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan yang bersifat absolut, konkuren, dan umum. Urusan pemerintahan absolut yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota; sementara urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Dengan demikian, eksistensi cagar budaya di Kota Salatiga yang mana termasuk dalam sektor pariwisata dan kebudayaan, termasuk dalam urusan pemerintahan yang bersifat konkuren.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis empiris. Penelitian

yuridis empiris²³ adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada peristiwa hukum tertentu yang terjadi di dalam masyarakat. Penelitian yuridis empiris merupakan penelitian terhadap data primer di mana penelitian dilakukan untuk meneliti peraturan-peraturan hukum yang kemudian digabungkan dengan data dan perilaku yang terjadi di masyarakat.

Sebagai kegiatan penelitian ilmiah, penelitian ini tidak didasarkan pada satu disiplin ilmu hukum saja, tetapi juga menggunakan perspektif disiplin ilmu lain yang relevan untuk digunakan. Namun demikian, penelitian ini tetap merupakan penelitian hukum oleh karena disiplin ilmu lain yang digunakan dipakai hanya sekedar untuk alat bantu dalam pelaksanaan penelitian ini.

1.7.2. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian hukum ini, lokasi penelitian yang dipilih adalah Salatiga oleh karena masalah penelitian yang diangkat untuk diteliti adalah Perlindungan Hukum terhadap Cagar Budaya di Salatiga, sehingga penelitian ini akan lebih fokus dan data yang diperoleh lebih akurat.

²³ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm.134.

1.7.3. Jenis Data

Dalam penelitian ini, jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Data primer²⁴ yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat melalui penelitian lapangan (melihat fakta di lapangan) baik melalui observasi atau pengamatan dan wawancara dengan *stakeholder*. Sementara data sekunder yang akan digunakan untuk penelitian ini terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat terdiri dari UUD 1945, UU Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Perda Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya Daerah, serta peraturan lain yang berkaitan dengan penelitian ini.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer, terdiri dari buku teks, artikel hukum, jurnal ilmu hukum, kasus hukum, kajian akademis, dan hasil penelitian ilmiah lainnya yang berkaitan

²⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UI Press, 2010), hlm. 12.

dengan penelitian ini, termasuk hasil wawancara yang dapat digunakan sebagai bahan nonhukum.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder untuk melengkapi dan menunjang penelitian, terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dokumentasi gambar bangunan bersejarah dan sebagainya.

1.7.4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang dipergunakan dalam pengumpulan data dilakukan melalui dua (2) cara yaitu:

- a. Penelitian Kepustakaan

Pengumpulan data sekunder, baik berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku, dokumen, buku teks, jurnal, artikel hukum, serta hasil penelitian hukum yang berkaitan dengan materi penelitian ini.

- b. Penelitian Lapangan

Pengumpulan data secara langsung yang diperoleh dari pihak-pihak terkait yang berkompeten dengan penelitian ini agar memperoleh data primer atau data yang

relevan dengan obyek yang akan diteliti. Sehingga, perlu dilakukan wawancara secara lisan dan terstruktur untuk memperoleh data yang akurat, baik berupa data primer maupun data sekunder.

1.7.5. Teknik Analisis

Teknik analisis bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah deskripsi, inventarisasi, evaluasi, serta argumentasi. Dalam penelitian ini, teknik deskripsi ini dilakukan untuk menggambarkan secara mendalam mengenai bahan hukum primer yang digunakan, khususnya implementasi atau penerapan UU Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Perda Kota Salatiga Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan dan Pelestarian Cagar Budaya Daerah, serta peraturan lain yang terkait tentang Cagar Budaya. Dengan melakukan pencatatan dan kajian terhadap obyek bangunan bersejarah di Kota Salatiga, peneliti akan dapat melihat kondisi dan deskripsi warisan budaya yang ada saat ini secara lebih jelas dan komprehensif. Selain itu, bahan hukum yang ada juga akan dianalisis dengan menggunakan teknik evaluasi yaitu dengan memberikan penilaian terhadap suatu pandangan dan

pernyataan yang ada dalam bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Setelah analisis bahan hukum selesai dilakukan maka peneliti akan membuat argumentasi yang ditarik dalam satu kesimpulan mengenai perlindungan hukum terhadap cagar budaya di Kota Salatiga. Dengan demikian yang menjadi unit amatan dalam penelitian ini adalah bangunan bersejarah yang ada di Kota Salatiga, sementara yang menjadi unit analisa adalah perlindungan hukum terhadap bangunan bersejarah di Kota Salatiga.

